

# La liberté est-elle divisible? Comment rapprocher les concepts de mission et de sécurité dans une politique étrangère américaine

## Is Liberty Divisible ? Reconciling Mission and Security in American Foreign Policy

Cathal J. Nolan

Volume 22, numéro 3, 1991

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/702877ar>  
DOI : <https://doi.org/10.7202/702877ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)  
1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Nolan, C. J. (1991). La liberté est-elle divisible? Comment rapprocher les concepts de mission et de sécurité dans une politique étrangère américaine. *Études internationales*, 22(3), 509–531. <https://doi.org/10.7202/702877ar>

### Résumé de l'article

This article seeks to outline the complex pattern of liberty and national security in international relations through a survey of the historical relationship between those concerns in the foreign policy of what is still the world's most important democratic country, the United States. This study is not a history *per se* of American diplomacy concerning this cluster of issues, although it is historical in approach. Nor is it directly concerned with an on-going theoretical debate over whether or not democracies are inherently more peaceful than other types of states, despite drawing upon elements of that debate and having implications for it. Instead, what is presented here is an interpretive survey of the importance in U.S. foreign policy of a set of key ideas about international order — specifically, the attempt to resolve ideas of "American mission" with the requirements of security, through increasingly active linkage of U.S. national security to the internal character of foreign regimes. It then explores how that tension became manifest in two policy settings: the United Nations, one of America's major multilateral relationships, and the Soviet Union, its principal bilateral relationship. In short, this study is concerned with governing ideas in American diplomacy; with how such ideas arise and are sustained or challenged; with how they have been disseminated among allies (and even adversaries); and the implications of the reality that the United States have succeeded in imbedding these notions in the structures of the international system. The essay concludes with what should prove a controversial, qualified approval of the new 'liberal realism' evident in American foreign policy in the early 1990s.

# La liberté est-elle divisible ? Comment rapprocher les concepts de mission et de sécurité dans la politique étrangère américaine

Cathal J. NOLAN\*

*ABSTRACT — Is Liberty Divisible? Reconciling Mission and Security in American Foreign Policy*

*This article seeks to outline the complex pattern of liberty and national security in international relations through a survey of the historical relationship between those concerns in the foreign policy of what is still the world's most important democratic country, the United States. This study is not a history per se of American diplomacy concerning this cluster of issues, although it is historical in approach. Nor is it directly concerned with an on-going theoretical debate over whether or not democracies are inherently more peaceful than other types of states, despite drawing upon elements of that debate and having implications for it. Instead, what is presented here is an interpretive survey of the importance in U.S. foreign policy of a set of key ideas about international order — specifically, the attempt to resolve ideas of "American mission" with the requirements of security, through increasingly active linkage of U.S. national security to the internal character of foreign regimes. It then explores how that tension became manifest in two policy settings: the United Nations, one of America's major multilateral relationships, and the Soviet Union, its principal bilateral relationship. In short, this study is concerned with governing ideas in American diplomacy; with how such ideas arise and are sustained or challenged; with how they have been disseminated among allies (and even adversaries); and the implications of the reality that the United States have succeeded in imbedding these notions in the structures of the international system. The essay concludes with what should prove a controversial, qualified approval of the new 'liberal realism' evident in American foreign policy in the early 1990s.*

---

\* Professeur au Département de science politique à l'Université de Colombie britannique, Vancouver, Canada.

*Revue Études internationales*, volume XXII, n° 3, septembre 1991

La diplomatie a pour objectif principal de garantir la sécurité de la nation et d'assurer de ce fait la survie des valeurs qui lui sont propres. En outre, les États démocratiques ont, au cours des 19<sup>ème</sup> et 20<sup>ème</sup> siècles, façonné de plus en plus souvent leur politique étrangère en faisant du soutien à la liberté dans les pays étrangers un principe de base. L'interdépendance qui en résulte entre les intérêts immédiats de sécurité nationale (communs à tous les États) et des préoccupations plus vastes, d'inspiration libérale et humanitaire, constitue l'un des schémas les plus solides de la diplomatie démocratique. Étant donné l'incroyable propagation des idées et des principes démocratiques dans la plupart des principales puissances industrielles au cours des dernières décennies, évolution souvent chaperonnée par la diplomatie américaine, cette tension a également pénétré une bonne partie de la sphère politique mondiale.<sup>1</sup> Le présent article cherche à définir le rôle assez complexe que jouent la liberté et la sécurité mondiale dans les relations internationales, grâce à un survol des rapports historiques entre ces préoccupations et la politique étrangère de celui qui demeure le plus important pays démocratique au monde, à savoir les États-Unis. Notre étude ne constitue pas en soi un historique de la diplomatie américaine face à l'ensemble de ces problèmes, bien qu'elle soit historique par son approche. Nous ne souhaitons pas non plus nous lancer dans un débat théorique de longue haleine quant à savoir si les démocraties sont ou non plus pacifiques par nature que d'autres types d'États; nous emprunterons toutefois certains éléments à ce débat et notre étude est également à même de l'alimenter.<sup>2</sup> Ce que nous présentons ici s'apparente plutôt à une étude interprétative de l'importance pour la politique étrangère américaine d'un ensemble de concepts clés touchant à l'ordre international – plus particulièrement, la tentative de véhiculer le concept de «mission américaine» marqué par des exigences en matière de sécurité, grâce à des liens de plus en plus actifs entre la sécurité intérieure américaine et les caractéristiques internes des régimes étrangers. Notre étude examine la façon dont cette tension s'est manifestée dans deux structures politiques: les Nations Unies, avec lesquelles les États-Unis entretiennent une grande partie de leurs relations multilatérales, et l'Union soviétique, principal partenaire pour ce qui est des relations bilatérales. En bref, cette étude s'intéresse aux principes directeurs de la diplomatie américaine; à la façon dont ils naissent puis sont défendus ou remis en question; à la façon dont ils ont été communiqués aux alliés (et même aux ennemis); et aux implications du succès qu'ont rencontré les Américains en faisant pénétrer ces notions dans les structures du système international.

1. Par exemple, voir les études rassemblées dans *Shepherd of Democracy? America and the German Question*, Carl C. HODGE et Cathal J. NOLAN eds., Greenwood, à paraître, 1992.
2. Voir l'étude de Michael DOYLE dans *ibid.*; également *idem* «Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs», dans *Philosophy and Public Affairs*, Été/Automne 1983, pp. 205-235, 323-353; et «Liberalism and World Politics», *APSR* (Décembre 1986), pp. 1151-1169.

## I – Liberté et ordre mondial

À la base de tout nationalisme, on trouve un sentiment d'exclusivité, et nombre de ses partisans croient à la supériorité morale, fût-elle nationale ou ethnique. Ce qui distingue le nationalisme américain des autres est la conviction que leur vertu nationale toute particulière – issue des valeurs républicaines – fait que les États-Unis ont un rôle spécial à jouer dans les affaires mondiales.<sup>3</sup> Le fait que l'Amérique ait été délibérément fondée comme une nation basée sur une philosophie et un système de gouvernement différents de tout autre a favorisé le développement de ce sentiment d'«exceptionnalisme» dans l'élaboration de la politique étrangère. Au cours de leur histoire, les Américains ont toujours eu tendance à considérer que leur expérience de la liberté leur imposait une mission exceptionnelle en tant que nation, par laquelle ils s'affirmeraient comme le phare d'une politique à visage humain susceptible d'illuminer un monde plutôt sombre, rebutant et le plus souvent sans scrupules. Ainsi que l'écrivait Henry Steele Commager, comparé à la génération des fondateurs, «il est probable qu'aucune autre génération au cours de l'histoire n'a été aussi consciente de ses obligations face au reste de l'humanité [...] ou aussi prête à remplir cette mission, dont elle pensait fermement qu'elle lui avait été imposée par l'Histoire.»<sup>4</sup> Pratiquement à l'unisson quant à la nature de leur devoir en tant que nation, les Américains étaient pourtant divisés sur la façon d'accomplir ce devoir le mieux possible, et ce depuis que le Deuxième congrès continental [Continental Congress] avait déclaré de façon spectaculaire que «certains droits inaliénables» constituaient l'unique base des pouvoirs légitimes du gouvernement. Dans les premières années de la République, un courant universaliste soutenant les luttes menées à l'étranger pour les droits de l'Homme emportait les suffrages de nombreux Américains – mais pas de tous. Mais cet élan s'est vite transformé, face à la faiblesse politique et militaire du pays. L'intérêt que l'on portait à l'interventionnisme a également diminué, à cause de la répartition des responsabilités entre États et des désaccords quant à la signification de la révolution française et de la guerre qu'elle avait générée en Europe. L'expérience de la France, riche d'enseignements, ne fut qu'un exemple parmi d'autres du conflit qui grondait à l'intérieur des États-Unis entre les principes démocratiques-libéraux apparemment illimités de l'Amérique et les réalités bien plus restrictives de ses intérêts nationaux.

3. Ernest Lee TUVESON a produit une brillante étude sur le sujet dans *Redeemer Nation*, Chicago, 1968. Voir aussi Bernard BAILY, *Ideological Origins of the American Revolution*, Harvard, 1967, pp. 55-93; et Tami DAVIS et Sean LYNN-JONES, «City upon a Hill», *Foreign Policy*, Printemps 1987, pp. 20-38.

4. Henri S. COMMAGER, *Nationalism and the Enlightenment*, George Braziller, 1985, pp. xvi.

L'avertissement lancé par Washington lors de son discours d'adieu (Farewell Address) – pour lui, la nation devrait chercher progressivement à se protéger, en s'isolant des conflits politiques et de la corruption sévissant en Europe – dénotait une part d'idéalisme et une part de prudence politique. Washington avait également indiqué à cette occasion l'exceptionnelle réserve des Américains face à l'équilibre des pouvoirs politiques, tout en reconnaissant cependant que les préoccupations dont témoignait son pays pour la liberté à l'étranger étaient incompatibles avec la faiblesse manifeste d'une jeune république.<sup>5</sup> L'historien Felix Gilbert loue avec à-propos Alexander Hamilton pour son réalisme politique, exprimé à travers son soutien à une non-intervention dans les affaires européennes, fondée sur les intérêts géopolitiques de l'Amérique plutôt que sur la présumée supériorité du républicanisme.<sup>6</sup> Dans un discours prononcé en 1821, le secrétaire d'État John Quincy Adams a très bien exprimé le principe conducteur de base de la diplomatie américaine naissante. Il déclarait alors que le soutien de son pays aux libertés des pays étrangers était pratiquement inconditionnel, mais que lorsqu'il s'agissait de protéger ces libertés, sa responsabilité était extrêmement limitée. Par une phrase qui est célèbre à juste titre, il a affirmé que les États-Unis «ne s'en vont pas à l'étranger, à la recherche de monstres à éliminer», ajoutant que l'Amérique «est la première à encourager la liberté et l'indépendance ... [mais] elle est surtout championne de la défense de sa propre liberté.» Adams s'avancait même à dire que les libertés des individus à l'intérieur des frontières pourraient être menacées en cas d'intervention à l'extérieur au nom de ces libertés. Il croyait plutôt que l'Amérique devait «louer la cause de la liberté en général en faisant entendre sa voix et en offrant de donner l'exemple en toute bienveillance.»<sup>7</sup> En somme, il existait déjà un consensus parmi les responsables de la politique étrangère qui croyaient à l'éventualité d'un triomphe universel des principes libéraux, mais considéraient la mission de l'Amérique (d'encourager la liberté à l'étranger) comme distincte des intérêts immédiats de la nation. Pour la plupart, les membres de la génération des fondateurs croyaient tout simplement qu'à l'évidence, l'obligation qu'avait leur nation d'accomplir une mission de libéralisation pouvait être remplie surtout grâce aux préceptes moraux et à l'exemple donné à l'intérieur des frontières.

D'un autre côté, les restrictions imposées à la politique étrangère par Washington, Jefferson, Hamilton et John Quincy Adams devaient

5. Documents of American History, 7<sup>ème</sup> éd. (Vol.I), Henry S. Commager, ed., Meredith, 1963, pp. 169-175 [cité plus loin comme DAH]. On trouve une étude plus poussée dans Alexander DECONDE, *Entangling Alliance*, Duke, 1958.

6. GILBERT, *To the Farewell Address*, Princeton, 1961, pp. 115-136.

7. *John Quincy Adams and American Continental Empire: Letters, Speeches and Papers*, Walter LAFEBER ed., Time Books, 1965, p. 45.

être remises en question au cours des décennies suivantes par un élan national en faveur du principe de l'intervention diplomatique. Au cours de la première moitié du dix-neuvième siècle, les hauts responsables américains ont dû à maintes reprises trouver une réponse aux pressions internes qui leur demandaient d'apporter de l'aide aux pays étrangers combattant pour leur liberté. Dans l'ensemble, ils ont réagi par une prise de conscience aiguë, quoiqu'un peu difficile, des limites de la puissance nationale et des intérêts particuliers de leur jeune nation. Pourtant, la rhétorique enflammée était fortement empreinte d'indulgence. Les hommes d'État américains camouflaient derrière un langage précieux une approche prudente de la politique étrangère, le meilleur exemple étant la façon dont le président James Monroe a géré la crise née de la révolte des colonies espagnoles en Amérique centrale et en Amérique latine. Bien que son soutien enthousiaste à la révolution latino-américaine fût largement contenu par le réalisme plus calme de John Quincy Adams, et parce qu'il dépendait des remparts de la Marine royale, Monroe indiqua néanmoins dans sa célèbre doctrine que les États-Unis considéraient comme hostile à leurs intérêts toute tentative de suppression des libertés en Amérique latine.<sup>8</sup>

L'Amérique a tenté à d'autres reprises de propager le souffle libéral au milieu du siècle et également plus tard. En 1849, le Congrès débattit de la question suivante : fallait-il oui ou non condamner l'Autriche et la Russie pour avoir réprimé ensemble une révolution libérale en Hongrie ? Au cours des années qui suivirent, le sentiment de la population et de ses représentants au Congrès qu'il fallait intervenir sur le plan diplomatique a grandi face, entre autres, au contexte irlandais, à la persécution des Chrétiens au Japon et aux mauvais traitements infligés aux Juifs par l'Empire austro-hongrois, l'Empire ottoman et la Russie impériale. Au début du vingtième siècle, une majeure partie de la population américaine réagit violemment au massacre des Arméniens en Turquie et se montra scandalisée par les révélations relatives aux camps de prisonniers du Tsar et au principe de l'exil en Sibérie. Tous ces faits furent condamnés publiquement.<sup>9</sup> On peut citer un autre exemple intéressant, celui d'un mouvement dissident activiste du monde politique du dix-neuvième siècle : il s'agit de la requête adressée en 1838 par un groupe de représentants du Massachusetts, qui réclamaient plus d'initiatives américaines sur la scène internationale. Ces messieurs

8. DeCONDE, *A History of American Foreign Policy*, 2<sup>ème</sup> édition, Charles Scribner's Sons, 1971, pp. 130-143 ; Harry AMMON, « Monroe Doctrine », *Diplomatic History*, Hiver 1981, pp. 53-70 ; *idem*, « James Monroe and the Persistence of Republican Virtue », Norman GRAEBNER, ed. *Traditions And Values: 1790-1865*, UPA, 1985, pp. 75-96.

9. National Archives, *HR/Committee on Foreign Affairs* 27A-G7.2 (American citizens) ; 32A-G7.7 (freedom of worship) ; 53A-H11.5 (Armenia) ; 54A-H11.6 (Ireland) ; *S/Committee on Foreign Policy*, 40A-H8.1, et 41A-H8.1 (Ireland). À propos des interventions de nature humanitaire au 19<sup>ème</sup> siècle, voir Doris GRABER, *Crisis Diplomacy*, Public Affairs Press, 1959, pp. 324-360.

pleins de bonnes intentions, et les Peace Societies qu'ils fondèrent, proposèrent la création d'un Congrès des nations permanent, destiné à renforcer la règle du Droit international, réclamant également la création d'une Haute cour des nations qui trancherait en cas de conflit entre les États.<sup>10</sup> Dans l'ensemble, les gouvernements qui se sont succédé ont écarté de telles initiatives, en acceptant sans problème le fait que l'influence américaine dans les affaires internationales – et certainement dans les affaires intérieures d'autres nations – demeurait limitée. La célèbre phrase de John Quincy Adams, pour qui l'Amérique encourageait les expériences conduisant à la liberté et à l'indépendance où que ce fût, mais était «surtout championne de la défense de sa propre liberté», a souvent été contestée, mais est demeurée une ligne directrice de la politique étrangère du pays tout au long du dix-neuvième siècle.<sup>11</sup>

L'isolement géostratégique fortuit des États-Unis, et la longue période d'équilibre parfait du pouvoir en Europe, consécutive à la défaite de Napoléon, a conduit les Américains à nourrir la conviction que l'isolement providentiel de leur pays face aux remous de la politique mondiale était le résultat de la supériorité de leurs valeurs nationales. Ils s'accrochaient à cette conviction, malgré le problème persistant posé à leur conscience nationale et à leurs politiciens par la question de l'esclavage, frustration exacerbée par la création de nouveaux États, taillés dans un territoire arraché au Mexique au cours d'une guerre nettement expansionniste. Les Américains avaient à ce point le sentiment d'être exceptionnels que même les massacres et l'agonie de la nation provoqués par la Guerre de sécession ont renforcé plutôt qu'affecté leur croyance en une mission historique de leur nation, vouée à faire briller la lumière de la liberté dans le monde. Et ce n'est certainement pas parce qu'aucune intervention décisive de l'étranger ne s'est concrétisée durant la guerre, intervention que l'on redoutait au Nord et que l'on désirait au Sud. En fait, et c'est plus important encore, le sentiment d'exceptionnalisme des Américains s'est vu renforcé parce que la victoire des Nordistes garantissait et figeait les «bienfaits de la liberté» partout aux États-Unis, les imposant également dans le reste des Amériques. Enfin, le maintien de l'unité et de l'intégrité du pays face à la menace sécessionniste a été suivi d'une rapide conquête de l'Ouest. Maintenant que «l'empire de la liberté» rêvé par les fondateurs de l'Amérique s'étendait à l'échelle du continent – qui se peuplait rapidement d'immigrants déterminés, travailleurs et républicains –, les États-Unis sont devenus une puissance non négligeable de

10. National Archives, *HR/Committee on Foreign Affairs*, 25A-G6.5; et *S/Committee on Foreign Policy*, 25A-G7, 26A-G6, et 31A-H6. À propos des Peace Societies, voir F.H. HINSLEY, *Power and the Pursuit of Peace*, Cambridge, 1963, pp. 94-100.

11. *John Quincy Adams and American Continental Empire: Letters, Speeches and Papers*, op. cit., p. 45.

par leur territoire.<sup>12</sup> Malgré ce statut de puissance de premier rang acquis à la fin du dix-neuvième siècle, les États-Unis ont cessé de s'intéresser de près aux graves conflits d'intérêts entre les nations, à cause de leur isolement historique et de la sécurité inhérente à leur continent. La plupart du temps, les dirigeants américains n'ont pas su reconnaître la menace qui continuait de peser sur l'ordre et la justice à l'échelle internationale, parce qu'il était probable que de puissants États revanchards d'Europe et d'Asie auraient un jour recours à la force.

Au tout début du vingtième siècle, les Américains ont continué à se méprendre sur l'origine de la paix et de la prospérité dans leur pays, et ils ont de ce fait sous-estimé la volonté des autres pays moins bien nantis de s'engager dans une guerre agressive. Cette nouvelle combinaison d'un pouvoir national plus fort et d'un rejet moraliste de la «politique du pouvoir» est devenue particulièrement frappante durant les premières années de présidence de Woodrow Wilson. Wilson est arrivé à la Maison-Blanche à un moment où les réserves émises par les fondateurs de la nation quant à une certaine ingérence dans les affaires étrangères ne correspondaient plus au pouvoir qu'avaient les États-Unis de façonner le monde. Mais c'était aussi le moment où les Américains avaient encore à l'esprit les avertissements qui résonnaient dans leur pays relativement aux affaires étrangères. Ainsi Wilson a-t-il continué à vanter les vertus de l'exceptionnalisme américain et l'idée fort répandue d'une Amérique servant d'exemple au monde sur le plan moral et politique. Devant l'enthousiasme des progressistes, libéraux et réformistes, Wilson semblait pourtant étrangement hermétique aux tares les plus évidentes que connaissait son pays – la ségrégation raciale dans le Sud et au sein de l'armée, les très forts sentiments anti-orientaux parmi les résidents de la côte ouest, et la haine grandissante vis-à-vis des immigrants à travers le pays. Mais le plus grave, c'est que lors de son accession au pouvoir, il semblait ne pas être conscient du tout du danger que représentait pour l'Amérique la tempête se préparant en Europe.<sup>13</sup> Wilson croyait qu'il était dans l'intérêt de la nation de promouvoir le respect de la liberté de par le monde, mais il ne s'est pas rangé aux côtés des démocraties lorsque la France et la Grande-Bretagne, ainsi que la Russie, sont entrées en guerre un mois plus tard contre l'Allemagne du Kaiser et l'Empire austro-hongrois. Durant deux années et demie, il a essayé de préserver la neutralité de l'Amérique afin d'assurer une paix durable parce que juste et libérale.<sup>14</sup>

12. GRAEBNER, ed. *Traditions And Values: 1865-1945* (UPA, 1985) xv-vi. Max BELOFF, «American Foreign Policy and World Power: 1871-1956», *British Essays in American History*, H.C. ALLEN and C.P. HILL, eds., St-Martin's, 1957, p. 299ss.

13. Par exemple, voir son discours du 4 juillet 1914 dans *The Papers of Woodrow Wilson*, Vol. 30, Arthur S. LINK et al, eds., Princeton, 1979, pp. 248-255.

14. LINK, *Woodrow Wilson: Revolution, War, and Peace*, AHM, 1979, pp. 21-46.



Pourtant, lorsque son pays a été finalement entraîné dans le conflit en 1917, Wilson s'est révélé incapable de faire clairement la distinction entre un soutien au principe de la liberté universelle et la protection de l'intérêt national.

Malgré la réalité plus évidente de la menace que faisait peser l'Allemagne sur l'équilibre du pouvoir – ce dont Wilson était tout à fait conscient –, il qualifiait l'entrée dans la Première Guerre mondiale de nécessaire parce que «le monde doit devenir un refuge pour la démocratie.»<sup>15</sup>

En déclarant que l'objectif de l'Amérique dans le conflit était de faire du monde un «refuge pour la démocratie», et par des initiatives prises plus tard lors de la Conférence pour la paix à Paris (Versailles), Wilson a posé la question cruciale de la politique étrangère américaine: faut-il uniquement que les autres nations ne menacent pas directement l'instauration de la liberté aux États-Unis, ou est-il absolument nécessaire pour la sécurité de la nation que les autres pays accèdent à la démocratie? Au vingtième siècle, les responsables politiques américains ont affiché une volonté plus grande qu'au dix-neuvième siècle d'encourager l'établissement d'institutions démocratiques dans les autres pays. Dans leur rhétorique, ils se faisaient l'écho de la théorie «wilsonnienne», selon laquelle la liberté pour les nations et à l'intérieur de leurs frontières est une condition préalable à la paix durable entre ces nations. Ainsi Wilson a-t-il élevé à un nouveau rang de la politique étrangère américaine l'idée très présente (mais jusqu'alors négligée) selon laquelle seul un monde démocratique pouvait être un refuge pour la démocratie, et la politique mondiale devait être conduite dans une tradition démocratique libérale, compte tenu des tendances pacifiques qu'on lui prêtait, ce qui rendrait le monde plus sûr. D'un autre côté, la très forte influence de Wilson sur la politique étrangère américaine ne s'est pas manifestée immédiatement. Les horreurs du gaz, des tranchées et des fils de fer barbelés de la Première Guerre mondiale ont ravivé cette ancienne vision du rôle de l'Amérique dans le monde – celui d'un État exceptionnel, épargné par la corruption et la mauvaise influence du monde politique. Un groupe de pression assez puissant a rejeté la tentative de Wilson d'exercer une certaine hégémonie sur le monde, parce que cela revenait à s'éloigner progressivement d'une tradition autrefois solidement établie par Washington, Jefferson et John Quincy Adams. Le Sénat rejeta le principe de l'entrée dans la Société des nations en refusant de consentir à un traité de paix avec l'Allemagne, espérant que les États-Unis jouiraient ainsi à nouveau de l'isolement qu'ils connaissaient depuis

15. *Address to Joint Session of Congress*, 2 avril 1917, DAH: Vol. II, pp. 128-132. À propos de la Première Guerre mondiale et des libertés civiles, voir Robert H. FERREL, *Woodrow Wilson and World War I, 1917-1921*, Harper and Row, 1985, pp. 200-218.

leur fondation, et dont beaucoup pensaient qu'il leur permettrait de prospérer loin des autres en toute sécurité.<sup>16</sup>

Au cours des deux décennies suivantes, les isolationnistes, par la voix de William Bundy, pensaient que «seule une menace d'agression directe à l'encontre des États-Unis nécessitait une intervention américaine, et que ni la nature du monde, ni le caractère démocratique des nations n'était l'affaire de l'Amérique.»<sup>17</sup> Mais l'Amérique était devenue une puissance mondiale, fût-ce avec une certaine réticence, et elle ne pouvait atteindre l'isolationnisme qu'au coût d'une instabilité politique croissante sur la scène internationale, et donc d'un affaiblissement de sa propre sécurité nationale. Finalement, Washington est demeuré un spectateur passif de l'Allemagne nazie, qui a soumis, pour les absorber ensuite, deux petits pays indépendants – l'Autriche et la Tchécoslovaquie démocratique – qui, par leur présence à Versailles, étaient tombés d'accord avec le principe d'autodétermination lancé par Wilson. Jusqu'en 1939, la plupart des Américains, y compris au sein du Congrès, refusaient d'accepter le fait que la réalité persistante de la politique du pouvoir influençait les intérêts vitaux de leur pays. Malgré ce sentiment généralisé, l'atteinte de plus en plus forte aux libertés nationales par un régime totalitaire et l'équilibre des pouvoirs en Europe et en Asie ont inexorablement entraîné les États-Unis dans la guerre contre l'Axe constitué par l'Allemagne nazie, l'Italie fasciste et le Japon impérial. Certains Américains se sont mis à regretter, trop tard, le rôle passif qu'avait joué leur pays dans le véritable effondrement de la Société des Nations.<sup>18</sup> Au moment où les sanctions et la censure décrétées par cette organisation étaient rejetées tour à tour par le Japon, l'Italie, l'Allemagne et l'Union soviétique, pour la deuxième fois, la même génération d'Américains a dû prendre en considération les conséquences pour sa sécurité du manque de liberté dans d'autres pays influents.<sup>19</sup> Avec un certain retard, l'ensemble des Américains se sont mis à envisager quelles étaient leurs obligations vis-à-vis de l'étranger, se demandant notamment si leur pays se devait d'adhérer à une organisation internationale en matière de sécurité.

Lorsque la perspective d'un conflit généralisé a recommencé à planer sur l'ensemble de l'Europe, les États-Unis demeuraient pour leur part préoccupés par la dépression et retranchés dans

16. On trouve un traitement succinct du débat «League and Treaty» dans *ibid.*, pp. 156-177 ; aussi LINK, *Woodrow Wilson*, pp. 72-128.

17. BUNDY, «Dictatorships and American Foreign Policy», *Foreign Affairs*, Octobre 1975, p. 53.

18. U.S. Congress House, Committee on Foreign Affairs, *American Neutrality Policy and Senate, Committee on Foreign Relations, Neutrality, Peace Legislation, and Our Foreign Policy*, 76<sup>ème</sup> Congrès, 1<sup>ère</sup> session. Pour un point de vue plus large, voir Robert A. DIVINE, *Illusion of Neutrality*, Chicago, 1962.

19. Hinsley fait une analyse concise et détaillée de l'échec de la «League» dans *Power and the Pursuit of Peace*, pp. 309-322.

l'isolationnisme. Le pays refusait catégoriquement de changer quoi que ce soit à cette situation, en dépit des efforts déployés par le président Franklin D. Roosevelt pour le préparer à entrer dans un conflit qu'il savait proche.<sup>20</sup> Dès 1937, Roosevelt commença à déclarer prudemment en public qu'il était très proche des vues de Wilson. Dans son célèbre «Discours de quarantaine» du 5 octobre 1937, il reprenait la thèse de Wilson selon laquelle les intérêts américains étaient liés à un système international qu'il fallait stabiliser en faisant respecter les normes universelles de la morale.<sup>21</sup> Ces normes, sur lesquelles devaient se baser l'ordre intérieur et l'ordre mondial, étaient bien entendu de nature démocratique et libérale. En bref, tout en s'éloignant de l'isolationnisme, Roosevelt ne pouvait s'empêcher de se rapprocher de la solution wilsonnienne: il en est venu à croire que les États-Unis ne pourraient se protéger de la menace étrangère que si les autres nations puissantes du monde se voyaient pacifiées en jouissant des mêmes droits et libertés que les Américains. À la lumière de cette théorie, il pensait qu'une internationalisation de sa réforme du New Deal pouvait être l'occasion d'aboutir à la paix par le biais de la prospérité économique, dont il considérait qu'elle impliquait la protection des droits et libertés individuels.<sup>22</sup> Compte tenu du courant isolationniste au sein du Congrès et du grand public, Roosevelt devait agir avec la plus grande prudence lorsqu'il s'engageait de manière formelle vis-à-vis des puissances qui combattaient l'Allemagne et le Japon. Il a fait de grands pas dans cette direction avec le programme de prêt-bail et l'annulation du *Neutrality Act*. Une autre mesure importante a été la signature de la Charte de l'Atlantique, qui établissait les principes et les aspirations communes à la Grande-Bretagne et aux États-Unis pour la période d'après-guerre, faisant notamment référence à un ordre mondial dans lequel «tous les hommes de tous les pays pourraient vivre loin de la peur et des privations.»<sup>23</sup> Roosevelt exprimait ainsi clairement, bien avant que l'attaque japonaise sur Pearl Harbor n'ébranle la confiance aveugle des isolationnistes, sa conviction que la sécurité des États-Unis était véritablement menacée par les climats de répression au sein des autres pays. En janvier 1941, lors d'un important discours devant le Congrès, il définissait une vision des aspirations morales universelles allant bien au-delà de la conception qu'avait Wilson de ce qui était sûr pour la démocratie dans son pays. De quoi cet

20. Robert DALLEK, *Franklin D. Roosevelt and American Foreign Policy, 1932-1945*, Oxford, 1979, pp. 3-168; DIVINE, *Illusion of Neutrality*, pp. 332-335; *idem*, *Roosevelt and World War II*, John Hopkins, 1969; pp. 6-10.

21. Cité dans Whittle JOHNSTON, «Franklin D. Roosevelt and the Wartime Strategy for Peace», dans GRAEBNER ed., *Traditions: 1865-1945*, pp. 165-166.

22. *Ibid.*

23. Winston CHURCHILL, *The Grand Alliance*, Bantam, 1962, pp. 366-380. Également, U.S. Department of State, *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States* [cité plus loin comme FRUS, 1942 (Vol.I), p. 367.

ordre moral aurait-il l'air ? Sur quelles bases un monde en pleine évolution assourait-il sa sécurité ? Roosevelt pensait – comme Wilson et de nombreux Américains avant lui – qu'en plus de l'équilibre des pouvoirs, la sécurité internationale ne pouvait être assurée qu'à travers la garantie d'une liberté universelle, qu'elle fût nationale ou individuelle.<sup>24</sup>

En déclarant que les objectifs de guerre de l'Amérique satisfaisaient des ambitions à ce point élevées, Roosevelt avait sans aucun doute pour but d'éviter la désunion à l'intérieur des frontières. Il se peut qu'il ait généralisé à propos de la liberté et de l'indépendance à préserver pour éviter d'aborder des problèmes spécifiques qui auraient certainement suscité un débat controversé. En outre, étant donné l'insistance dont il faisait preuve dans ses discours de politique étrangère ainsi que dans ses conversations privées, il est probable qu'il croyait véritablement et profondément au lien existant entre la protection des libertés à l'étranger et la sécurité aux États-Unis. Par exemple, il déclarait avec verve en février 1942 : « La grande lutte que nous menons actuellement nous apprend un peu plus chaque jour que la liberté des individus et la sécurité de toute propriété dans le monde dépendent de la protection des droits et de la nécessité de respecter la liberté et la justice partout dans le monde. »<sup>25</sup> De plus, le fait qu'il insiste pour que de telles idées soit intégrées aux déclarations des Alliés a eu des conséquences durables sur le plan politique. En 1945, il était politiquement impossible de nier les implications stratégiques de ses prises de position et actions passées. Guidés par cette rhétorique, les États-Unis dans leur ensemble ont tiré une leçon globale de leur rencontre avec les agresseurs nazis et japonais : à partir de cette date, ils considéraient que la sécurité de la nation dépendait de la survie des autres pays qui respectaient également la liberté. Les États-Unis se sont alors engagés dans une promotion active de la liberté à l'étranger, de plus en plus convaincus que c'était le seul moyen de préserver leur propre sécurité. Cette théorie, qui symbolisait la quintessence de l'Amérique, a par la suite été introduite dans pratiquement toutes les négociations au sein d'alliances importantes et toutes les déclarations d'intention, à la stupéfaction de l'Union soviétique, et parfois à la grande joie des démocraties alliées telles que la Grande-Bretagne. En 1944, à l'approche de la victoire contre les États fascistes, le gouvernement américain est passé naturellement à l'étape suivante : il a sollicité l'accord des autres pays pour créer une organisation internationale prévoyant la protection des libertés individuelles, qui faisait partie des « grandes idées » du Président pour la paix et la sécurité internationales.

24. *Four Freedoms Speech*, 6 janvier 1941, DAH : Vol. II : 449.

25. *Franklin D. Roosevelt: Selected Speeches, Messages, Press Conferences, and Letters*, B. RAUCH ed., Holt, Reinhart and Winston, 1957, p. 90.

Lorsque Roosevelt pensait que la sécurité des États-Unis avait du mal à s'intégrer dans un monde pluraliste, son point de vue était largement d'inspiration wilsonnienne; néanmoins, dans les efforts qu'il a déployés pour régler ce problème, il a plus tenu compte des réalités politiques du moment que ne l'avait fait Wilson. Par exemple, son idée des « quatre policiers » – selon laquelle les États-Unis, l'Union soviétique, la Grande-Bretagne et la Chine pourraient gérer le monde d'après-guerre – attribuait aux grandes puissances un rôle particulier dans les affaires mondiales. Roosevelt émit cette idée-là lors de ses conversations avec Vyatcheslav Molotov, Commissaire soviétique aux Affaires étrangères, en mai et juin 1942 à Washington.<sup>26</sup> Au fur et à mesure que la guerre progressait, Roosevelt se réfugiait dans cette conviction et dans sa foi en un « wilsonianisme » plus prestigieux, qui continuait de transparaître dans ses discours. Il semblait qu'il était en train d'abandonner les quatre garants de la liberté au profit des quatre policiers, mais il ne faut pas se méprendre sur ce qu'étaient ses intentions et ses analyses de la situation. Sur le plan pratique, il est devenu de plus en plus clair que l'évacuation immédiate de toute crainte (ou la sécurité nationale) devait être prioritaire pour ceux qui basaient leurs plans sur une volonté de mettre fin au besoin et de garantir la liberté de parole et de religion dans le monde. Inévitablement, les préoccupations relatives aux libertés dans les autres pays ont été quelque peu mises en sourdine, étant donné que la rhétorique de Roosevelt obtenait plus de crédit dans la planification d'après-guerre. Mais une sécurité internationale basée sur les droits et libertés des individus demeurerait l'un des objectifs principaux du Président et de son gouvernement. Cet objectif venait au second plan, après la mise en place immédiate de l'ordre mondial d'après-guerre et de la stabilité; mais pour l'Administration Roosevelt, il s'agissait d'un élément essentiel de stabilité permanente, qui devait être basée sur une plus grande justice politique, sociale et économique. Ainsi que le déclarait un analyste très perspicace, les trois subordonnés des quatre garants de la liberté visaient « des efforts à long terme pour venir à bout des injustices qui pourraient naître de l'usage de la force. »<sup>27</sup>

Personne ne savait dans quelle mesure l'état de l'opinion publique américaine permettrait aux États-Unis de s'engager dans les affaires internationales de l'après-guerre, bien que Roosevelt eût personnellement promis que son pays jouerait un rôle actif sur la scène internationale. Le réveil assez pénible causé par l'attaque japonaise sur Pearl Harbour, doublé d'une campagne de publicité menée avec succès par des groupes internationalistes jusqu'au milieu de l'année 1942, ont fait

26. *Report on Pre-dinner Conversations*, Roosevelt et Molotov, 29 mai et 1<sup>er</sup> juin, FRUS, 1942 (Vol. III), p. 568; pp. 580-581.

27. JOHNSTON, « *Wartime Strategy* », p. 183; *Press Conference*, FRUS, 1944 (Vol. I), pp. 642-643; Department of State, *Bulletin*, 17 juin 1944, p. 552.

en sorte que les trois quarts de l'opinion américaine étaient favorables à l'adhésion du pays à une organisation collective d'après-guerre en matière de sécurité.<sup>28</sup> D'autre part, en janvier 1945, les sondages d'opinion révélaient que 26 % des Américains étaient opposés à l'entrée de leur pays dans une organisation internationale.<sup>29</sup> C'est pourquoi Roosevelt et Hull pensaient qu'il leur fallait agir avec beaucoup de précautions. C'est un sentiment isolationniste latent qui les inquiétait le plus, à la fois dans l'ensemble du pays et parmi les républicains les plus influents au Sénat. Le plus important d'entre eux était le sénateur Arthur H. Vandenberg, personnalité clé de la période d'avant-guerre, où existait une forte opposition à la politique internationaliste de Roosevelt; en janvier 1940, à la mort du sénateur William Borah, il avait hérité du titre de leader des isolationnistes. Vandenberg informa Roosevelt qu'il ne soutiendrait une approche se détachant des pratiques passées que si on lui donnait l'assurance que la paix globale respecterait les principes de la démocratie et du désarmement stipulés dans la Charte de l'Atlantique.<sup>30</sup> Roosevelt offrit les garanties nécessaires et Vandenberg fit jouer son extraordinaire influence politique pour essayer d'obtenir l'approbation du Congrès quant à l'entrée des États-Unis dans une organisation internationale en matière de sécurité. Ses efforts contribuèrent à convertir de nombreux isolationnistes (mais pas tous cependant). La rupture se fit en septembre 1943, avec l'adoption de la Résolution Fullbright par le Parlement, qui acceptait de ce fait la participation américaine à «la machine internationale avec le pouvoir nécessaire à l'établissement et au maintien d'une paix juste et durable». Le Sénat adoptait la Résolution Connally cinq semaines plus tard, abandonnant également de façon officielle l'isolationnisme.<sup>31</sup> Par la suite, Vandenberg est parvenu à inciter le Parti républicain à inclure dans sa plate-forme électorale de 1944 le même genre d'appel à un engagement international; les Démocrates ont d'ailleurs adopté une plate-forme similaire.<sup>32</sup> C'est ainsi qu'est apparu un consensus parmi les leaders américains, convaincus que la nouvelle organisation collective traitant de sécurité, connue plus tard sous le nom de Nations Unies, devrait s'employer avant tout à promouvoir la liberté et la justice sur la scène internationale, que ce fût pour les nations ou pour les individus.

28. John L. GADDIS, *The United States and the Origins of the Cold War, 1941-1947*, Columbia, 1972, pp. 25-26.

29. *Public Opinion Quarterly*, Printemps 1945, p. 101.

30. *Private Papers of Senator Vandenberg*, Arthur VANDENBERG Jr., ed., Houghton-Mifflin, 1952, pp. 12-45; Cordell HULL, *Memoirs*, Macmillan, 1948, Vol. II, pp. 1635-1638; Robert DIVINE, *Second Chance*, Atheneum, 1967, pp. 47-74 *passim*; GADDIS, *Origins of the Cold War*, p. 30.

31. *Congressional Record*, House Res. #25, Vol. 90, Part 6 (1943): 7728. *Congressional Record*, Senate Res. #192, Vol. 80, Part 7 (1943), p. 9222.

32. Kirk PORTER et Donald JOHNSON, *National Party Platforms, 1840-1976*, Illinois, 1979.

Pour les délégations américaines présentes à Dumbarton Oaks et San Francisco, l'existence de l'Allemagne nazie semblait être la preuve évidente de ce qu'on redoutait depuis longtemps : la guerre éclatait entre les nations du fait de la répression à l'intérieur des nations. Ainsi, les délégués américains ont réussi avec une énergie sans pareille à faire des droits de l'Homme l'un des objectifs fondamentaux avoués des Nations Unies.<sup>33</sup> Mais la théorie selon laquelle la paix à long terme et la sécurité nationale dépendaient du respect universel de la liberté n'était pas seulement une mode passagère, née d'une certaine ignorance historique. Elle était profondément ancrée dans la vie et la pensée politiques américaines : le nazisme était simplement le tout dernier fléau qui conduisait les gens à croire que si la sécurité des États-Unis était menacée, c'était à cause d'une relation trouble et injuste entre l'État et les individus dans d'autres pays. Durant la Première Guerre mondiale, Woodrow Wilson voyait la possibilité d'une paix durable dans la liberté nationale et le démantèlement des empires multinationaux en Europe. Ainsi, au cours de la Deuxième Guerre mondiale, l'Allemagne nazie – qui représentait la tyrannie la plus malveillante et la plus agressive qui fût – a véritablement montré aux Américains que ses aspirations pourraient être contrecarrées grâce à une promotion internationale de l'exemple démocratique, en particulier par les États-Unis eux-mêmes. La Charte et la Déclaration universelle des droits de l'Homme résonnaient alors de phrases inspirées de l'histoire américaine, et l'opinion publique américaine (et celle d'autres pays) pensait qu'une nouvelle ère de relations internationales libérales avait vu le jour.

## II – La mission américaine et la guerre froide

Bien après le commencement de la guerre entre l'Allemagne et la Russie en 1941, le Congrès persistait à croire que les États-Unis pourraient demeurer dans une situation de neutralité plutôt singulière. Pour vaincre la réticence du Congrès et de l'opinion à une intervention contre l'Allemagne, sous la forme d'un «prêt-bail» à la Russie, Roosevelt et certains représentants de son gouvernement ont trouvé que le plus rapide était de faire en sorte que le public se méprenne quant à la réalité intérieure en Union soviétique. Quels que fussent les avantages immédiats d'une telle politique, il s'avéra très difficile d'avoir recours à la supercherie. Après Pearl Harbour, Roosevelt croyait toujours que le noyau dur de l'isolationnisme n'avait pas vraiment été vaincu ; c'est pourquoi, tout au long de la guerre, il continua à déclarer publiquement que la Russie soviétique partageait les valeurs

33. Voir du même auteur *Principled Diplomacy: Security and Rights in U.S. Foreign Policy*, Greenwood, à paraître, 1992, Chapter 1 ; et Ruth B. RUSSEL, *History of the United Nations Charter*, Brookings, 1958, *passim*.

et les objectifs anglo-américains.<sup>34</sup> Il était convaincant. En effet, en 1945, une majorité d'Américains croyaient que le contexte national et les intérêts de l'Union soviétique et des États-Unis étaient si proches que ces derniers ne pouvaient que coopérer en vue de créer un ordre international démocratique d'après-guerre, mal qualifié de «libéral démocratique».<sup>35</sup> La grande alliance était victorieuse, et il y avait place pour une politique qui détournait certaines vérités afin de pousser l'opinion publique à croire à la victoire finale sur l'Allemagne nazie. Néanmoins, il fallait payer le prix de tous les mensonges exprimés durant la guerre à propos de la Russie. Tout comme cela avait été le cas à la suite de la Première Guerre, avec le temps, de nombreux Américains en sont venus à considérer la paix qu'ils avaient obtenue à l'issue de la Deuxième Guerre moins comme une victoire que comme une trahison des idéaux démocratiques. Cette perception des choses, qui a exacerbé les tensions durant les premières années de la Guerre froide et conduit à des excès de nature anti-libérale à l'intérieur même des États-Unis, constituait en partie une réaction aux quatre années durant lesquelles «Uncle Joe» Staline avait été présenté comme un partisan de la démocratie qui partageait tout à fait les vues des États-Unis et de la Grande-Bretagne au sujet du futur ordre mondial. Encore une fois, les Américains se sont retournés les uns contre les autres, brandissant des accusations nées de la déception face à un constat d'échec : les sacrifices d'une autre grande guerre n'avaient pu préparer le monde à la démocratie.<sup>36</sup>

Le fait qu'on continuât à croire à la nature exceptionnelle de la nation américaine – investie d'une mission historique de libéralisation – a permis aux Républicains de remporter les élections de 1952, arguant que l'endiguement avait abandonné l'Europe de l'Est à la tyrannie.<sup>37</sup> Mais les anciennes réalités de la politique du pouvoir, combinées aux nouvelles réalités des armes nucléaires et de la force de l'Union soviétique, à travers son emprise sur une partie de l'Europe, en ont convaincu

34. Par exemple, voir la correspondance nourrie entre Roosevelt et le Pape Pie XII, qui visait en fait à adoucir l'opposition des catholiques américains au prêt-bail consenti à la Russie soviétique. *Wartime Correspondence between President Roosevelt and Pope Pius XII*, Myron C. TAYLOR, ed., Macmillan, 1947.

35. Warren B. WALSH, «What the American People Think of Russia», *Public Opinion Quarterly*, Hiver 1944-45, pp. 513-522; et Printemps 1945, p. 103.

36. Voir du même auteur «Americans in the Gulag: Detention of US Citizens by Russia and the Onset of the Cold War, 1944-1949», *Journal of Contemporary History* 25, 1990, pp. 523-545; et Daniel SMITH, «Authoritarianism and American Policy-Makers in Two World Wars», *Pacific Historical Review*, Août 1974, pp. 303-323. Pour une analyse similaire, mais dotée d'une conclusion «révisionniste», voir Les ADLER et Thomas PATTERSON, «Red Fascism: the Merger of Nazi Germany and Soviet Russia in the American Image of Totalitarianism», *American Historical Review*, avril 1970, pp. 1046-1064.

37. *National Party Platforms, 1840-1976*, op. cit., pp. 476; 499; John Foster DULLES, «A Policy of Boldness», *Life*, 19 mai 1952; et Robert DIVINE, *Foreign Policy and US Presidential Elections, 1952-1960*, New Viewpoints, 1974, pp. 25-27.



plus d'un (à part les plus théoriciens) que l'Amérique ne pouvait s'acquitter de sa mission de libéralisation sans un effort sans précédent à l'échelle nationale. Ayant toujours été une démocratie incroyablement impatiente, il fallait désormais que les États-Unis se préparent à un conflit de nature diplomatique, idéologique, économique et occasionnellement militaire d'une durée impossible à déterminer. Ils répondaient promptement aux appels à l'aide des pays se trouvant à la périphérie de l'empire soviétique. Mais cette combinaison d'une générosité d'intention et d'une compréhension un peu trop large des intérêts nationaux posait quelques problèmes. Elle se matérialisa de la manière la plus subtile qui soit dans le discours d'investiture du président John F. Kennedy, lorsque ce dernier promit de prendre en charge les luttes pour la liberté dans le monde entier; promesse qui contribua à l'engagement direct et tragique du pays dans le borborygme d'Indochine.<sup>38</sup> Durant la crise tchécoslovaque de 1968, on a eu clairement conscience de la mesure dans laquelle le Vietnam détournait l'Amérique de considérations vitales de politique étrangère vis-à-vis de l'Union soviétique. Même lorsque le nombre de soldats américains a atteint son maximum en Asie du Sud-Est, l'entrée massive des troupes soviétiques au cœur de l'Europe est passée presque inaperçue à Washington – et trois semaines plus tard, le président Johnson exprimait l'espoir que le sommet qui devait avoir lieu avec les hauts responsables soviétiques ne serait pas retardé à cause des événements de Prague.<sup>39</sup> Devant un tel décalage entre un véritable intérêt national à empêcher l'Union soviétique de faire usage de sa force militaire en Europe, et un engagement militaire maladroit dans un pays asiatique du tiers-monde, nombreux furent ceux qui étaient convaincus qu'un changement fondamental de politique devait se produire; il fallait cesser de s'engager militairement au nom de certaines démocraties (ou pseudo-démocraties) étrangères, pour adopter une approche plus réaliste de la politique mondiale (à travers la *realpolitik*).<sup>40</sup>

Les premiers succès de cette *realpolitik* conduite par Richard Nixon et Henry Kissinger ont été phénoménaux et de longue durée. Il a pourtant fallu très peu de temps pour que se constitue une coalition de l'opinion opposée à la prétendue immoralité des hommes d'État qui poursuivaient une politique essentiellement basée sur l'équilibre des pouvoirs. Au sein du Congrès, une variante libérale de l'isolationnisme a fait son apparition, parvenant à entraver considérablement la marge

38. *Inter alia*, voir également *Memorable Quotations of John F. Kennedy*, Maxwell MEYERSON ed., Crowell, 1965, pp. 6-8; et 17.

39. Lyndon BAINES JOHNSON, *Vantage Point*, Holt, Reinhart et Winston, 1971, pp. 486-490. Également H. Gordon SKILLING, *Czechoslovakia's Interrupted Revolution*, Princeton, 1976: 6170758, *passim*. Adam B. ULAM fait une étude fort intéressante de l'effet de la politique soviétique sur l'engagement américain en Indochine, dans *Expansion and Coexistence*, 2<sup>ème</sup> édition, Praeger, 1976, pp. 695-725.

40. Robert LITWAK, *Detente and the Nixon Doctrine*, Cambridge, 1984.

de manœuvre de l'Exécutif, qui essayait d'étendre ses engagements – même indirects – en matière de sécurité à des nations moins importantes. Dans le même temps, une puissante coalition conduite par les conservateurs du Sénat a imposé un amendement à la loi sur le commerce présentée par Nixon (l'«Amendement Jackson-Vanick») qui insistait sur une émigration accrue d'Union soviétique – à tel point que Moscou s'est dépêchée de donner son accord à un projet qui était destiné à l'origine à restreindre les interventions de politique étrangère des Soviétiques.<sup>41</sup> Bien que n'entrant en conflit que superficiellement, ces deux initiatives tiraient toutes deux de l'idée de base selon laquelle l'Amérique avait quelque chose d'exceptionnel. À gauche, les nouveaux isolationnistes croyaient que les institutions et les valeurs démocratiques uniques de leur pays étaient mises en péril par un engagement aux côtés d'alliés indésirables (le plus souvent conservateurs), situation créée d'après eux par la Guerre froide avec l'Union soviétique. C'est pourquoi ils étaient farouchement opposés aux engagements vis-à-vis de l'étranger, tout particulièrement ceux qui visaient à contrer l'Union soviétique ou ses alliés. Par contre, les partisans conservateurs de Jackson-Vanick accusaient la *realpolitik* de Nixon et Kissinger de ne pas suffisamment intégrer les valeurs démocratiques libérales de l'Amérique à la politique étrangère et de ne pas être assez adaptée à la mission nationale visant à promouvoir les institutions et les pratiques démocratiques de par le monde.<sup>42</sup>

À certains égards, Jimmy Carter symbolisait au niveau présidentiel le nouvel isolationnisme qui avait déjà triomphé au Congrès. Tout comme de nombreux députés, il exprimait une volonté assez large de rejeter l'activisme du vingtième siècle – dont on pensait qu'il avait détourné le pays du droit chemin, le conduisant au Vietnam – pour revenir à l'idéal de la mission américaine exprimé au dix-neuvième siècle : cultiver passivement la liberté à l'intérieur, en espérant en vain que le succès obtenu et l'exemple moral pourraient à eux seuls rendre le monde plus démocratique et faire de l'Amérique un refuge.<sup>43</sup> En fait, il blâmait le pays pour le malaise moral qui semblait l'agiter, et pour avoir récupéré, semble-t-il, certaines caractéristiques de ses adversaires totalitaires. Mais le moralisme étroit qui caractérisait sa politique en faveur des droits de l'Homme servait mal l'intérêt national pour ce qui était des relations entre superpuissances. Finalement, il s'est montré incapable de garantir soit un meilleur respect des droits de l'Homme en Union soviétique, soit des restrictions suffisantes à la politique étrangère soviétique pour convaincre le Sénat de donner son

41. Henry KISSINGER, *Years of Upheaval*, Little, Brown, 1982, p. 248ss. Paula STERN, *The Waters' Edge*, Greenwood, 1979, *passim*.

42. Ce point de vue est détaillé dans *Principled Diplomacy*, *op. cit.* Chapitre 7.

43. I.M. DESTLER, «Congress», dans *The Making of America's Soviet Policy*, Joseph NYE, ed., Yale, 1984. Voir aussi James SUNDQUIST, *Decline and Resurgence of Congress*, Brookings Institute, 1981.

accord aux négociations SALT II, qui constituaient son principal centre d'intérêt sur le plan stratégique.<sup>44</sup> À la lumière des révolutions antiaméricaines organisées au Nicaragua et en Iran, du renforcement du dispositif militaire et des interventions soviétiques en Afrique et dans le Golfe, ainsi que de l'invasion soviétique en Afghanistan, Carter a personnellement annoncé qu'il optait désormais pour une approche plus dure.<sup>45</sup> Le pays a bien accueilli cette nouvelle politique mais s'est détaché de Carter pour s'intéresser à un nouveau leader, qui parlait un langage d'une autre époque. Ronald Reagan demanda aux Américains de prendre une fois encore leurs responsabilités morales et politiques d'une nature exceptionnelle. Il condamna le défaitisme et l'isolationnisme, retournant à une rhétorique libérale prônant l'expansion, qui rappelait Wilson, F.D.R. et J.F.K. Pour la plupart, les Américains apprécièrent le discours et furent d'accord sur le fait suivant: il convenait d'éviter en principe toute intervention militaire à l'étranger, mais l'Amérique se devait de promouvoir activement et de défendre la liberté et la démocratie dans d'autres pays.<sup>46</sup>

Avec Reagan, les États-Unis sont revenus à l'époque où Kennedy et Johnson avaient décidé de s'opposer aux grandes puissances communistes (du moins les voyaient-ils ainsi) en envoyant des conseillers économiques et politiques, puis des troupes, en Indochine. Nixon et Kissinger avaient désavoué cette politique, parce qu'ils croyaient – sans doute avec raison – qu'à trop vouloir protéger la liberté à l'étranger, leur pays s'était engagé outre mesure dans une zone qui n'était pas vitale pour lui. Mais à leur tour, le Congrès et une large partie de l'opinion publique avaient désavoué les politiques de Nixon, pensant qu'elles ne suffisaient pas à véhiculer les valeurs américaines à l'étranger. La *realpolitik* déplaisait aux moralistes acharnés à gauche, parce qu'elle associait inévitablement les États-Unis aux régimes et aux dictateurs de droite; elle déplaisait aux moralistes acharnés à droite parce qu'elle conduisait le pays à s'accommoder d'une Chine communiste et à s'en aller vers la détente\* avec l'Union soviétique.

44. Cf. Joshua MURAVCHIK, *Uncertain Crusade*, Hamilton, 1986; Kenneth W. THOMPSON, «Human Rights and Soviet-American Relations», *Neither Cold War nor Detente?* R. MELANSON ed., Virginia, 1982; Gaddis SMITH, *Morality, Reason, and Power*, Hill & Wang, 1986; Jimmy CARTER, *Keeping Faith*, Toronto, 1982, pp. 144-149; Zbigniew BRZEZINSKI, *Power and Principle*, Farrer, Straus, Giroux, 1983, pp. 320-321.

45. «Opinion Roundup», *Public Opinion*, juillet-août 1978; janvier-février, 1980; Samuel HUNTINGTON, «Renewed Hostility», dans NYE, ed., *Making of America's Soviet Policy*, op. cit., p. 275.

46. Voir les sondages cités dans Austin RANNEY, *American Elections of 1980* (AEI, 1981), p. 35; et Thomas SMITH, «The Polls: American Attitudes toward the Soviet Union and Communism», *Public Opinion Quarterly*, Été 1983, pp. 278-292. Voir également, Daniel YANKOLOVICH et Richard SMOKE, «America's "New Thinking"», *Foreign Affairs*, été 1988, pp. 1-17.

\* En français dans le texte.

Pourtant le Congrès, et par la suite l'Administration Carter, a abandonné les *realpolitik* qui se limitaient souvent à des attitudes moralistes et risquaient de mettre en péril les intérêts géostratégiques américains. Par ce qui devenait une attitude classique de réaction, de «surréaction» et de contre-réaction, Reagan a alors essayé de revenir à une vision active du statut exceptionnel de l'Amérique, qui obligeait la nation à défendre et à promouvoir la liberté à l'étranger. De cette manière, il a ramené une nouvelle fois au cœur du débat le problème crucial (soulevé par Wilson) de la politique étrangère américaine au vingtième siècle: les États-Unis devaient-ils essayer de changer un monde pluraliste – qui comptait sur le maintien de l'équilibre des pouvoirs pour qu'un minimum de sécurité soit garanti – pour un monde de pluralistes, dans lequel la sécurité serait garantie par la liberté sous la protection de la puissance américaine? De toute évidence, l'Administration Reagan pensait que la réponse devait être un «oui» prudent, en particulier à la périphérie du pouvoir soviétique.<sup>47</sup>

Ainsi que l'ont montré les événements survenus depuis 1989, la politique américaine d'endiguement a connu un succès considérable, en dépit de l'eschatologie manichéenne qu'elle véhiculait et des distorsions qu'elle créait de par un endiguement militaire poussé à outrance. Comment l'Amérique, tristement célèbre auprès de la plupart des hommes d'États pour son inaptitude à soutenir d'importants efforts de politique étrangère, a-t-elle réussi à mener à bien cette politique d'endiguement durant plus de quarante ans? C'est en partie parce qu'une telle politique s'adressait toujours aux valeurs les plus profondes de l'Amérique et qu'elle visait un changement fondamental des relations internationales; elle cultivait une vision idéaliste d'après laquelle la politique de l'équilibre des pouvoirs ayant eu cours dans l'Ancien monde pourrait un jour être remplacée par une paix garantie par la démocratie, création du nouveau monde.

La description que fit le Conseil de sécurité dans sa résolution NSC-68 d'un «conflit de base opposant le concept de la liberté sous un gouvernement régi par les lois à celui de l'esclavage sous le régime tristement oligarchique du Kremlin»<sup>48</sup> s'appuyait sur la réalité suivante: la responsabilité nouvellement acquise d'assurer la sécurité internationale s'accompagnait d'une conviction aussi vieille que l'Amérique elle-même, à savoir que la liberté était indivisible, et que la préservation des libertés à l'étranger était donc une condition préalable essentielle à la survie d'institutions démocratiques libérales au

47. Robert W. TUCKER, *Intervention and the Reagan Doctrine*, Council on Religion and International Affairs, 1985; Barbara KELLERMAN et Ryan J. BARILLEAUX, *President as World Leader*, St. Martin's, 1991, pp. 174-196.

48. «NSC-68: A report to the National Security Council by the Executive Secretary on U.S. Objectives and programs for National Security, April 14, 1950», reproduit dans Steven REARDEN, *Evolution of American Strategic Doctrine*, Westview, 1984, pp. 89-131.

sein même des États-Unis. Il n'est donc pas surprenant (ainsi que le met si bien en évidence William Hyland) qu'au début de la période d'après-Guerre froide les responsables politiques américains aient déjà eu tendance à essayer de définir explicitement leurs intérêts géopolitiques en matière de droits de l'Homme et de grands principes démocratiques.<sup>49</sup>

### III – Un nouvel ordre mondial libéral?

Il y a plus de cent cinquante ans, Alexis de Tocqueville avait observé que «pour le contrôle des affaires étrangères d'un pays, les gouvernements démocratiques apparaissent décidément inférieurs aux autres... La politique étrangère ne nécessite aucune des bonnes qualités propres à la démocratie, mais exige de ses responsables qu'ils cultivent presque toutes celles dont manque la démocratie.»<sup>50</sup> En outre, les démocraties sont d'une certaine manière réticentes face aux exigences de la diplomatie, du fait que le monde est presque uniquement constitué d'États non démocratiques, qu'il s'agisse de tyrannies de bas étage, de systèmes féodaux camouflés ou de grandes puissances totalitaires. Que peut-on faire pour solutionner ces problèmes spécifiques à la politique étrangère des démocraties? Pour prendre un bon départ, une diplomatie qui recherche un équilibre prudent et acceptable entre les intérêts en matière de sécurité et les idéaux démocratiques, se doit de reconnaître cette ancienne théorie qui dit que la plus grande contribution – passée et présente – des démocraties à la cause de la liberté est l'auto-préservation. Mais pour l'Amérique, une telle proposition ne signifie plus ce qu'elle a déjà signifié, lorsque le pays était faible et entouré d'adversaires et de concurrents potentiels: simplement, l'isolationnisme n'est pas une option pour l'Amérique du vingtième et du vingt et unième siècle. Les événements mondiaux et le statut prééminent de l'Amérique en tant que grande puissance ne permettent plus une expression passive de la réalité d'une «mission nationale». Faisant partie intégrante de l'objectif qui vise à préserver la démocratie à l'intérieur, il existe une nécessité de protéger le statut actuel de la liberté dans le monde entier. Cela suppose une coordination permanente de la défense et de la politique étrangère par les principaux pays démocratiques, ainsi qu'une aide substantielle – incluant l'aide militaire, mais ne s'y limitant pas – aux nations moins importantes qui cherchent dans une certaine mesure à promouvoir le respect des droits individuels et à mettre sur pied des régimes démocratiques. Après tout, tandis que le vingtième siècle touche à sa fin, la liberté s'impose, non seulement de par son propre succès, mais également grâce aux

49. HYLUND, «America's New Course», *Foreign Affairs*, Printemps 1990, p. 7.

50. De TOCQUEVILLE, *Democracy in America* (traduit par George Lawrence), J.P. MAYER ed. Doubleday, 1969, pp. 228-229.

efforts considérables déployés par les États-Unis au cours des quarante-cinq dernières années. Les sceptiques peuvent simplement noter à quel point les vents du changement démocratique soufflent sur le globe dans les années 90. Les gouvernements totalitaires sont ouvertement défiés dans des pays longtemps considérés comme fermés à toute liberté, voire même perdus à cette cause. Et qu'exige-t-on d'eux ? Les libertés classiques, à l'occidentale : liberté d'expression, de la presse, d'association ainsi que le droit de choisir librement les représentants du peuple. Ces exigences libérales de base minent véritablement les régimes autoritaires et totalitaires et peuvent même les faire tomber – c'est ce dont le monde a récemment été témoin à plusieurs reprises, pour la plus grande joie de tous.

En outre, à l'issue de la Guerre du Golfe, le monde a aujourd'hui l'occasion de se rapprocher un peu plus de l'idéal des relations internationales. La plupart des principales puissances industrielles sont des pays démocratiques, qui tentent de le devenir ou sont fortement dépendants du succès des économies occidentales. Ainsi, il est sans doute possible d'atténuer ce que le concept américain d'une mission de libéralisation a de plus déplaisant, en l'utilisant de manière constructive dans un contexte où les problèmes de sécurité seraient partagés entre l'ensemble des démocraties de la planète. En d'autres termes, si les États-Unis et les autres pays démocratiques doivent avant tout rechercher des principes fondamentaux réalistes, par exemple le besoin de préserver l'équilibre des pouvoirs (avec toutes les ambiguïtés et les compromis politiques et moraux que cela suppose), les «réalistes» ne devraient pas pour autant critiquer ces mêmes pays démocratiques, qui se heurtent de temps à autre aux barrières dressées par la suppression des libertés individuelles et nationales. Les critiques réalistes ont souvent raison d'avancer que l'élan donné à un certain idéalisme libéral perturbe la politique étrangère et détourne un pays de la poursuite d'intérêts nationaux plus immédiats. Pourtant, ils ne prennent pas en considération le fait que, par nature, les sociétés démocratiques semblent donner toute son expression au souci de liberté dans leur politique étrangère. Mais ce qui est plus important encore, c'est qu'ils ne tiennent pas compte des succès spectaculaires des sociétés libérales, y compris dans le domaine diplomatique. Nous ne pouvons exposer ici des considérations subtiles et détaillées sur la façon de marier ces deux préoccupations – une politique étrangère qui intègre à une analyse réaliste le fait que les hommes d'État et la population des États-Unis ont tendance à considérer les orientations de la *realpolitik* comme négatives, voire même immorales. D'une manière générale, cependant, il convient d'ajouter aux orientations de base de l'analyse réaliste classique, qui s'applique à tous les États, une variante de la vieille théorie démocratique de Washington, Hamilton et John Quincy Adams : l'Amérique et ses alliés démocratiques libéraux peuvent certainement aider la liberté à voir le jour dans d'autres nations en

garantissant la survie et en préservant la qualité de cette liberté dans leur propre société, encourageant de ce fait l'émulation de leur succès incomparable. Les principales puissances démocratiques – conduites par les États-Unis – doivent également coordonner la défense de tous les pays véritablement démocratiques, mais aussi de l'ordre international, ainsi qu'ils viennent de le faire dans le Golfe. De surcroît, ils peuvent participer par une aide et des incitatifs commerciaux à l'égard des nations qui se démocratisent en ce moment en Europe de l'Est, en Afrique et en Asie, dans l'espoir qu'avec le temps, ces États et nations soient eux aussi intégrés dans un univers où règne la paix.

La présente étude est partie de la théorie selon laquelle le fait d'identifier la sécurité nationale à l'établissement et au succès de la liberté dans d'autres pays avait eu une influence toute particulière sur la politique étrangère américaine. De telles idées, notamment reprises par Henry Steele Commager, constituent depuis le début l'essence de l'identité nationale et du nationalisme américains.<sup>51</sup> Nées dans l'Europe des lumières mais mises en pratique pour la première fois dans l'Amérique révolutionnaire, les idées démocratiques libérales se sont répandues, et pas seulement dans les affaires intérieures américaines. On entend souvent dire que la pensée héritée de cette époque se manifeste à l'intérieur des États-Unis, mais on peut et on doit également faire référence à la politique étrangère. En effet, c'est en grande partie du fait de la diplomatie américaine que les idées démocratiques sont devenues extrêmement importantes pour garantir l'ordre mondial dans l'ère moderne. Aujourd'hui, les concepts libéraux d'organisation politique sont au centre des analyses relatives à la justice et à l'ordre internationaux; par exemple, dans la Charte des Nations Unies, ou dans les accords de sécurité européens négociés lors des conférences de la CSCE dans les années 70 et 80. Et ce sont les États-Unis, premiers entre tous parmi les nations démocratiques, qui ont cherché à retrouver l'esprit du siècle des Lumières, visant à réorganiser les relations internationales à travers une ligue des républiques, liées par le libre-échange et par la règle du Droit. Bien entendu, ils l'ont fait en grande partie par souci de protéger leurs propres intérêts. Mais au-delà de cette réalité, et c'est sans doute plus important à long terme, les dirigeants américains ont agi sur la conviction que les États libéraux sont pacifistes par nature. En bref, l'Amérique a montré la voie en promouvant les changements révolutionnaires (encore que ce fussent là des ébauches de changements) dans les structures et le fonctionnement de l'ordre international, s'écartant du vieux système westphalien. Ils ont cherché à diriger la politique mondiale – tout d'abord passivement, puis à travers un engagement direct – en s'orientant vers

51. L'idée selon laquelle l'ancien monde «imaginait l'époque des Lumières et le nouveau monde l'a concrétisée» est très bien exposée par Commager dans *Jefferson, Nationalism, and the Enlightenment*, *op cit.*, p. 3.

un ordre d'inspiration kantienne. En somme, ils souhaitaient aboutir à la création d'une société civile internationale. Pour quelles raisons ? Parce qu'au 20<sup>ème</sup> siècle, se détachant du point de vue qui prévalait au 19<sup>ème</sup> et selon lequel la liberté dans le monde dépendait de la liberté en Amérique, les États-Unis ont enfin réalisé que leur sécurité – à savoir la préservation de leur identité nationale, avec ses valeurs et ses institutions libérales – dépendait du succès de la liberté ailleurs dans le monde. Il serait dramatique que les Américains se laissent aujourd'hui distraire à l'intérieur de leurs frontières ou s'engagent dans des querelles mineures avec leur alliés, ce qui ternirait leur image d'un pays qui a toujours compris au cours de son histoire le caractère indivisible de la liberté. [*Traduit de l'anglais*]